

HUMANITAS

ANUARIO DEL CENTRO DE ESTUDIOS HUMANÍSTICOS

21



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

1980

mente, del más alto interés, realizar una investigación global de este periodo, enfocada en función de las relaciones ruso-británicas, para vincular sus resultados con el manipuleo diplomático entre Martens y los jueces británicos, que condujo al laudo de 1899.

Por lo demás, nada se ha hecho de manera sistemática e integral para analizar a fondo los archivos rusos y británicos, en donde es muy probable que se encuentren todavía reveladores documentos sobre las gestiones de Martens, los arreglos territoriales y las compensaciones recibidas de Inglaterra por Rusia, como consecuencia de la triste, oscura y clandestina negociación de la que nació el laudo de 1899.

El mejor conocimiento de lo que pasó en 1899, en relación con los antecedentes del laudo del 3 de octubre —conocimiento al que todos debemos contribuir— permitirá reparar adecuada y equitativamente, la injusticia entonces cometida.

DEL TRATADO THOMPSON-URRUTIA AL TRATADO DE MONTERÍA

Dr. JULIO E. LINARES
Panamá

EL 22 DE AGOSTO DE 1979 los Cancilleres de Panamá y Colombia firmaron en el país vecino el Tratado de Montería. Ello fue posible, gracias al Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá (1977), que en adelante denominaremos Tratado de Neutralidad, cuyo art. VI, sección 2a., establece:

"Mientras los Estados Unidos de América tengan la responsabilidad por el funcionamiento del Canal, podrán continuar otorgando a la República de Colombia, libre de peajes, el tránsito por el Canal de sus tropas, naves y materiales de guerra. Posteriormente la República de Panamá podrá otorgar a las Repúblicas de Colombia y Costa Rica el derecho de tránsito libre de peajes."

Para comprender cabalmente la razón de ser de la norma transcrita, indispensable resulta repasar un poco la historia. *Esfuerzos fallidos de Panamá por lograr de Colombia el reconocimiento de su independencia.*

Tan pronto en Bogotá se tuvo conocimiento de la secesión de Panamá, Colombia acusó a los Estados Unidos de América de ser los causantes de ella. Además, uno de los cuatro procedimientos que ensayó su Gobierno para lograr la reincorporación del Istmo fue el de conseguir, mediante las más liberales concesiones, que los panameños renunciáramos a la independencia. Con tal propósito, una comisión designada por dicho Gobierno se reunió en el vapor "Canadá", frente a la Ciudad de Colón, el 20 de noviembre de 1903, con otra comisión designada por la Junta de Gobierno Provisional de Panamá.

De acuerdo con las instrucciones recibidas, los comisionados colombianos estaban facultados para ofrecer a los panameños la más completa autonomía, de manera de que pudiesen constituirse en Estado Federal y disponer de todas sus rentas, así como de las compensaciones económicas que por el Tratado Herrán-Hay hubieren correspondido a Colombia. Mas la posición panameña fue que la secesión era un hecho irrevocable, aunque se mantenía todo el afecto por los colombianos, razón por la cual se anhelaba el reconocimiento de Colombia, al igual que el restablecimiento de relaciones fraternales.

Después de la reunión celebrada a bordo del vapor "Canadá" no hubo ningún contacto directo entre los Gobiernos de Panamá y Colombia hasta 1908. El Dr. Horacio F. Alfaro viajó ese año a Bogotá como agente confidencial de nuestro país, con objeto de obtener el reconocimiento y el establecimiento de relaciones diplomáticas. Colombia, sin embargo, mantuvo la misma posición que asumió su delegación en la III Conferencia Internacional Americana (Río de Janeiro, 1906) la cual al suscribir el Acta General de las sesiones dejó consignada la siguiente declaración: "La presencia simultánea de Delegados de Colombia y de uno de sus departamentos, no implica, no significa, ni implicar ni significar podría, reconocimiento en forma alguna de la existencia de nuevas entidades nacionales en América, posteriores a las que había en 1902. En consecuencia, para todos los efectos jurídicos internacionales de los Tratados, Convenciones y Resoluciones votados por el Congreso Panamericano, dejamos hechas todas las reservas y salvedades que convengan a nuestro gobierno".¹

Siendo Presidente de Colombia el Gral. Rafael Reyes, su Gobierno trató de reconciliarse con el de los Estados Unidos de América. Como la causa del distanciamiento había sido la secesión de Panamá, en Washington se celebraron negociaciones tripartitas en las que intervinieron el Secretario de Estado, Elihu Root, y los plenipotenciarios de Panamá y Colombia, Carlos C. Arosemena y Enrique Cortés, respectivamente. Estas negociaciones culminaron el 9 de enero de 1909 con la firma de tres tratados: uno de paz y amistad entre Panamá y Colombia, por cuyo artículo primero esta última República reconocía expresamente la independencia de la primera y su existencia como nación independiente y soberana; otro entre Panamá y los Estados Unidos de América, y el tercero entre este último y Colombia. La

¹ CASTILLERO R., Ernesto J., *Historia de la Comunicación Interoceánica*, Imprenta Nacional, Panamá, págs. 298 y 299.

Asamblea Nacional de Panamá aprobó los dos tratados suscritos por Panamá.² Colombia se negó a ratificar tanto el tratado celebrado con Panamá como el celebrado con los Estados Unidos. Es más, este intento de reconciliación produjo una violenta oposición en la nación hermana que su Gobierno se vio obligado a retirar los tratados de la consideración del Congreso.

Como de acuerdo con el texto de los tres tratados ninguno de ellos entraría en vigor, a no ser que todos fueran debidamente ratificados y sus ratificaciones fueran canjeadas simultáneamente, también quedó condenado a malograrse el firmado por Panamá y los Estados Unidos. Con todo ello, Panamá no cesó en sus esfuerzos por lograr el establecimiento de relaciones diplomáticas con Colombia, como lo demuestra el envío a Bogotá de un segundo agente confidencial, esta vez el Dr. Carlos A. Mendoza, igualmente sin resultados positivos (1910).

El Tratado Thompson-Urrutia.

El 6 de abril de 1914 Colombia y los Estados Unidos de América firmaron en Bogotá el llamado Tratado Thompson-Urrutia, con objeto de "remover todas las divergencias provenientes de los acontecimientos políticos ocurridos en Panamá en noviembre de 1903". De acuerdo con el mismo:

1. Los Estados Unidos, deseosos "de poner término a todas las controversias y diferencias con la República de Colombia provenientes de los acontecimientos que originaron la actual situación del Istmo de Panamá", expresaron su "sincero sentimiento por cualquier cosa que haya ocurrido ocasionada a interrumpir o alterar las relaciones de cordial amistad que por tan largo tiempo existieron entre las dos naciones" (Art. I).

2. Los Estados Unidos otorgaron a Colombia "los siguientes derechos respecto al Canal interoceánico y al ferrocarril de Panamá:"

a) El de "transportar en todo tiempo por el canal interoceánico sus tropas, material de guerra y buques de guerra, aun en caso de guerra entre Colombia y otro país, sin pagar ningún derecho a los Estados Unidos." (Art. II, ord. 1°).

b) El de pasar por el canal los "productos del suelo y de la industria colombiana..., así como los correos colombianos... exentos de todo grava-

² Ver Leyes 16 y 21 de 1909, *Gacetas Oficiales* No. 764, Febrero 17, 1909, pág. 1, No. 766, Febrero 19, 1909, pág. 2, respectivamente.

men o derechos distintos de aquellos a que puedan estar sometidos los productos y correos de los Estados Unidos." (Art. II, ord. 2°).

c) El de admitir "en la Zona del Canal, así como en las islas y tierra firme ocupadas... por los Estados Unidos como auxiliares y accesorios de la empresa", los "productos del suelo y de la industria colombiana, tales como ganado, sal y víveres... sin pagar otros derechos o impuestos que los que deben pagarse por productos similares de los Estados Unidos." (Art. II, ord. 2°).

d) El que reconoció a los ciudadanos colombianos de atravesar la Zona del Canal, "exentos de todo peaje, impuesto o derecho a que no están sujetos los ciudadanos de los Estados Unidos." (Art. II, ord. 3°).

e) El de transportar, "aun en caso de guerra entre Colombia y otro país" distinto de Panamá, "por el ferrocarril entre Ancón y Cristóbal o por cualquiera otro ferrocarril que lo sustituya", siempre que por cualquier "causa sea necesario hacer uso del ferrocarril, las tropas, materiales de guerra, productos y correos de la República de Colombia,... pagando solamente los mismos impuestos y derechos a que están sujetos las tropas, materiales de guerra, productos y correos de los Estados Unidos." (Art. II, ord. 4°).

f) El de transportar por el ferrocarril aludido los "Oficiales, agentes y empleados del Gobierno de Colombia,... en las mismas condiciones de los Oficiales, agentes y empleados del Gobierno de los Estados Unidos." (Art. II, ord. 4°).

g) El de transportar asimismo por el referido ferrocarril el "carbón, el petróleo y la sal marina que se produzcan en Colombia y pasen de la Costa Atlántica de Colombia a cualquier puerto colombiano en la costa del Pacífico, y viceversa,... libres de todo gravamen, excepto el costo efectivo de transporte y de carga y descarga de los trenes, coste que en ningún caso" podría "ser superior a la mitad del flete ordinario que se cobre por productos similares de los Estados Unidos que pasen por el ferrocarril en tránsito de un puerto a otro de los Estados Unidos". (Art. II, ord. 5o.).

3. Los Estados Unidos convinieron en pagar a Colombia la suma de veinticinco millones de pesos (\$ 25.000.00), oro, en moneda de los Estados Unidos (Art. III).

4. Colombia reconoció "a Panamá como nación independiente", y convino "en que los límites entre los dos Estados" fueran fijados con base a la Ley colombiana de 9 de junio de 1855 (Art. IV).

5. Como consecuencia del reconocimiento aludido, los Estados Unidos convinieron, tan pronto fueran canjeadas las ratificaciones del tratado, en dar los pasos necesarios para obtener de Panamá el envío de un agente para que negociara y concluyera con Colombia un Tratado de paz y amistad que tuviera por objeto, "tanto el establecimiento de relaciones diplomáticas regulares entre Colombia y Panamá, como el arreglo de todo lo relativo a obligaciones pecuniarias entre los dos países de acuerdo con precedentes y principios jurídicos reconocidos." (Art. IV).

El Tratado Thompson-Urrutia viola evidentemente el Art. III, sección 1a., del Tratado Hay-Pauncefote y, consecuentemente, el art. XVIII del Tratado Hay-Bunau Varilla que incorporó aquél a este último, ya que de acuerdo con el Tratado Hay-Pauncefote el canal debía estar "libre y abierto a los buques mercantes y de guerra de todos los Estados... en términos de entera igualdad, de modo que no" hubiese "discriminación contra cualquier Estado o sus nacionales o súbditos, con respecto a condiciones o tarifas de tráfico, o cualquier otra."

A pesar de que el Tratado Thompson-Urrutia pretendía fijar los límites entre Panamá y Colombia, el primero de dichos países no fue siquiera invitado a participar en su negociación, razón por la cual protestó oportunamente ante el Departamento de Estado de los Estados Unidos e hizo las reservas del caso.

Con todo y que el Tratado Thompson-Urrutia era ampliamente favorable para Colombia, sus sostenedores tuvieron que librar "una larga batalla", para utilizar expresión de Eduardo Lemaitre, para que su Congreso lo aprobara, cosa que hizo el 9 de junio de 1914.³ El Senado estadounidense, por su parte, tardó siete años en dar su consejo y consentimiento a su ratificación, lo que ocurrió el 20 de abril de 1921. Entre las causas de esta demora cabe mencionar la oposición al tratado encabezada por Teodoro Roosevelt, quien en un artículo intitolado *The Panama Blackmail Treaty*, es decir, "El Tratado Chantajista sobre Panamá", calificó su aprobación como un "crimen contra los Estados Unidos, y un ataque al honor de esta nación que" les "cubriría de infamia". En el mismo artículo Roosevelt agregó que el pago a Colombia de veinticinco millones de dólares sólo se justificaba de reconocerse que los Estados Unidos habían jugado el papel de ladrón o de reductor de mercancías robadas.⁴ Muerto Roosevelt (1919) el senador Cabot Lodge recogió

³ LEMAITRE, Eduardo, "El Tratado Urrutia-Thompson", *La Estrella de Panamá*, diario de la Ciudad de Panamá, 2 de octubre de 1977, pág. 11-A.

⁴ *Ibidem.*, pág. 11-A.

por un tiempo la bandera del ex Presidente e indignado preguntaba: "¿Por qué pagar 25 millones? ¿Por qué si los Estados Unidos son inocentes tienen que pagar tan crecida suma a los "corruptionists of Bogotá"? ¿Cuándo en la historia este país ha tenido que pagar nada a nación alguna para persuadirla de que reconozca la independencia de otra?"⁵

El Tratado Thompson-Urrutia no sólo era infamante para los Estados Unidos de América. Hizo, además, mucho daño a la nacionalidad panameña, porque al pagar los Estados Unidos a Colombia una suma de dinero, para arreglar las diferencias surgidas entre ellos por razón de la independencia de Panamá, sin que se determinara la participación que los Estados Unidos habían realmente tenido en ese suceso, tal pago tendría forzosamente que interpretarse como una confesión de parte, lo que fortaleció la leyenda negra que en torno a nuestra independencia ha sido forjada.

Cuando a principios de 1921 el Tratado Thompson-Urrutia estaba próximo a ser aprobado por el Senado estadounidense, el Dr. Ricardo J. Alfaro, a la sazón Secretario de Gobierno y Justicia de Panamá en Misión Especial ante la Casa Blanca, presentó al Departamento de Estado un Memorandum, de 17 de marzo, en el que reiteró las protestas y reservas del Gobierno panameño. No obstante, el tratado fue aprobado por el Senado, el 20 de abril, con once modificaciones, entre las que encontramos:

1. La supresión del art. I, en el que los Estados Unidos de América expresaban su "sincero sentimiento" ("*sincere regret*"), pasando, en consecuencia, todos los demás artículos a ocupar el puesto del anterior inmediato.
2. La supresión de la frase "aun en caso de guerra entre Colombia y otro país", en los ordinales 1º y 4º del art. II del texto original.
3. La supresión de la frase que excluía la aplicación del art. II, ord. 4º, del texto original, "en caso de guerra entre Colombia y Panamá."
4. La inserción de la frase "para el consumo colombiano" después de las palabras "que se produzca en Colombia" y de la frase "siempre que el tráfico por el Canal esté interrumpido" después de las palabras "viceversa, se transportarán", en el ord. 5º del art. II del texto original.
5. La sustitución del pago de la suma de "veinticinco millones de pesos (\$ 25.000.00) oro, en moneda de los Estados Unidos", "dentro de los seis meses siguientes al canje de las ratificaciones", por el "de cinco millones de

⁵ *Ibidem.*, pág. 11-A.

dólares dentro de los seis meses subsiguientes al canje de las ratificaciones... y... los veinte millones de dólares restantes en cuatro contados anuales de cinco millones de dólares cada uno", en el art. III del texto original.

Los instrumentos de ratificación del Tratado Thompson-Urrutia fueron canjeados, después que las reservas introducidas por el Senado estadounidense fueron aprobadas por el Congreso colombiano, el 22 de diciembre de 1921, en borrascosas sesiones que empujaron a Marco Fidel Suárez a abandonar la Presidencia de Colombia.

Una actitud digna del Dr. Alfaro.

Ni Colombia ni los Estados Unidos de América comunicaron oficialmente a Panamá la entrada en vigor del Tratado Thompson-Urrutia. Sólo casi dos años después, en 1923, siendo el Dr. Ricardo J. Alfaro Ministro de Panamá en Washington fue llamado por el Departamento de Estado a una conferencia, en la que se le preguntó si la República de Panamá estaba dispuesta a mandar un agente a Bogotá, a fin de anudar las relaciones diplomáticas con Colombia, por cuanto ésta había reconocido nuestra independencia por el Tratado Thompson-Urrutia.

El Dr. Alfaro no se mostró inclinado a que nuestro Gobierno tomara la iniciativa, debido a que en dos ocasiones anteriores, como se ha visto, Panamá había enviado a Bogotá agentes confidenciales sin resultados positivos. Hizo presente, por otra parte, que Panamá no podía tomar en consideración un reconocimiento dado en un tratado que había motivado sus justas protestas, ya que, a pesar de haber sido celebrado entre terceros Estados, contenía disposiciones que sólo Panamá podía pactar. El establecimiento de relaciones diplomáticas debía surgir, en opinión del Dr. Alfaro, de la firma de un protocolo o tratado de paz y amistad por parte de los países directamente interesados. Por ello, con la mediación del Secretario de Estado de los Estados Unidos, Charles E. Hughes iniciaron negociaciones en Washington los plenipotenciarios de Panamá y Colombia, doctores Ricardo J. Alfaro y Enrique Olaya Herrera, las cuales terminaron el 8 de mayo de 1924 con la firma de un protocolo que contenía el reconocimiento de la independencia de Panamá por Colombia y el canje de funcionarios diplomáticos entre los dos países. En nota separada quedó resuelta la cuestión de los límites. Una semana después, o sea, el 15 del mismo mes, ambos Estados nombraron a la persona que con el carácter de Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario debía representarle en el territorio del otro, nombramiento que Panamá hizo recaer en D. Nicolás Victoria J., quien presentó credenciales el 27 de junio

de 1924, y Colombia en el Dr. José María González Valencia, quien presentó credenciales el 9 de julio siguiente,⁶ quedando así en esta forma anudadas las relaciones diplomáticas de dos países hermanos.

De las consideraciones arriba expuestas se infiere claramente que el Tratado Thompson-Urrutia viene a ser con respecto a Panamá *res inter alios acta* o, lo que es igual, que por no haber sido Panamá parte en el mismo no la obliga en derecho ni a cumplirlo ni a aceptar que fuera introducido como un elemento de valor dentro del marco de sus relaciones con los Estados Unidos por razón del canal o del ferrocarril. Es más, la propia Colombia así lo reconoció desde el momento en que, previa aceptación del criterio expuesto por el Dr Ricardo J. Alfaro, convino en negociar con Panamá cuestiones que fueron materia de aquel tratado.

El Dr. Carlos A. López Guevara, quien fue uno de los negociadores de los Tratados Torrijos-Carter, participa de igual criterio al expresar:

"En 1914, Estados Unidos, sin consultar a Panamá, celebró con Colombia un tratado. Una de sus cláusulas le otorga a Colombia el derecho a transitar por el Canal sus naves gubernamentales de guerra sin pagar peajes. Este es un tratado inoponible a Panamá según la conocida regla de derecho que recoge ahora el artículo 34 de la Convención de Viena de 1969 sobre derecho de los Tratados:

"Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer estado sin su consentimiento".

La Declaración de Contadora.

Con todo eso, cuando Panamá demandaba el ejercicio pleno de sus derechos soberanos en el canal y en la zona que lo rodea, el Tratado Thompson-Urrutia se interponía como un obstáculo insalvable. Tan es así, que con motivo de haber suscrito Panamá y los Estados Unidos de América la Declaración de los Ocho Puntos, de 7 de febrero de 1974, sobre principios básicos que

⁶ Memoria de Relaciones Exteriores, 1924, Anexos, Imp. Nacional, Panamá, República de Panamá.

⁷ LÓPEZ GUEVARA, Carlos Alfredo, "Panamá tiene derecho a denunciar la Convención del Canal Istmico de 1903 y sus enmiendas por las violaciones substanciales a la misma cometidas por los Estados Unidos". Publicado en "La denuncia como medio de liberación nacional", de la Comisión de Divulgación Nacional del Consejo Nacional de la Empresa Privada. Serie: *La Cuestión Canalera*, Panamá, 1975, pág. 45.

habrían de servir de guía en las negociaciones de un nuevo tratado sobre el Canal de Panamá, en Colombia se debatió amplia y acaloradamente acerca de los derechos sobre dicho canal que los Estados Unidos les otorgó en el tratado tantas veces mencionado. Ello nos movió a escribir un artículo en *La Estrella de Panamá*, el 15 de febrero de 1974, que terminaba diciendo:

"Con todo ello, a Panamá no perjudicaría un hipotético acuerdo entre Colombia y los Estados Unidos de América que, sin afectar nuestros derechos e intereses, permita a los colombianos continuar disfrutando de derechos que fueron concedidos por el tratado en referencia, como ocurriría, por ejemplo, en el supuesto de que los Estados Unidos aceptaran reembolsar a Colombia los pagos que ésta tuviera que hacer por transportar por el Canal de Panamá sus tropas, material y buques de guerra, como consecuencia de un cambio en el status jurídico de esa vía interoceánica. Si esto, por consiguiente, es lo que busca Colombia, creemos que puede contar con nuestra simpatía como miembro que es de la familia hispanoamericana."

¿Cómo resolvió el Gral. Torrijos las pretensiones colombianas de hacer valer derechos sobre el canal que le fueron otorgados por los Estados Unidos de América, aún después de que el canal fuera entregado a Panamá? Cediendo a ellas y haciendo extensivo tales derechos a Costa Rica, para cubrir las apariencias y echar un poco de tierra a la aceptación de su Gobierno de un tratado en que, como bien expresó nuestra Cancillería en su Memoria de 1924, "Panamá no había sido parte, que ella ignoraba oficialmente y que había motivado su justa protesta".⁸ En efecto, en una Declaración Conjunta del Gral. Torrijos y de los Presidentes de Colombia, Alfonso López Michelsen; Costa Rica, Daniel Oduber, y Venezuela, Carlos Andrés Pérez, firmada el 24 de marzo de 1975, en Isla Contadora, se lee:

"Inspirado en los principios expuestos (de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados), el Gobierno de la República de Panamá, como libre expresión de su voluntad soberana, declara que una vez aprobado un nuevo Tratado del Canal con los Estados Unidos, está dispuesto a llegar a un acuerdo con la República de Colombia y la República de Costa Rica, dirigido a otorgar a estos dos países vecinos los siguientes beneficios:

⁸ "Memoria de Relaciones Exteriores", 1924, Anexos. Imp. Nacional, Panamá, República de Panamá.

"1. El tránsito por el Canal de Panamá de los productos naturales e industriales de Colombia y Costa Rica, así como de sus respectivos correos, estará libre de todo gravamen o derechos, salvo aquellos que en términos de igualdad se apliquen o pudieran aplicarse a los productos y correos de la República de Panamá.

"2. Los nacionales de Colombia y Costa Rica que transiten por la ruta interoceánica panameña, lo harán libres de la imposición de peajes, impuestos o contribuciones, que no sean aplicables a los nacionales panameños, siempre que presenten pruebas fehacientes de su nacionalidad.

"3. Los Gobiernos de la República de Colombia y Costa Rica podrán en todo tiempo transportar por el Canal Interoceánico sus tropas, sus naves y materiales de guerra, sin pagar peaje alguno."

La Declaración de Contadora no obliga, sin embargo, a Panamá, por dos razones. La primera es que, de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, para que ella tenga fuerza jurídica tendría que ser ratificada —lo cual no ha sido la intención de las partes—, por cuanto en nuestro Derecho Público no tienen cabida los llamados "acuerdos en forma simplificada", que son los que obligan al Estado por el solo hecho de haber sido firmados. La segunda, de mayor relevancia todavía, es que aún en el supuesto de que la Declaración de Contadora tuviera o llegara a tener fuerza compulsiva, no obligaría siquiera a Panamá a negociar de buena fe con Colombia y Costa Rica un acuerdo que otorgue a estos dos países hermanos los privilegios a que ella se refiere. Ello es así, porque dicha Declaración no constituye un "pactum de contrahendo" o, lo que es igual, un acuerdo para celebrar acuerdos. Y no constituye un "pactum de contrahendo", ya que en ella el Gobierno de Panamá se limita tan sólo a manifestar su ánimo favorable a llegar a un acuerdo con Colombia y Costa Rica, pero no se obliga a acordar tal acuerdo. Para corroborar lo anterior basta comparar la redacción de la Declaración de Contadora con el art. XXXV, numeral 2º, del proyecto de "Tratado entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América concerniente al Canal de Panamá" (1967), el cual es del siguiente tenor:

"Dentro del periodo de cinco años anteriores a la terminación del Tratado de Defensa a que se refiere el numeral (1) de este Artículo, la República de Panamá y los Estados Unidos de América acordarán las medidas para asegurar la defensa, seguridad, neutralidad y continuidad del funcionamiento del Canal después de la expiración de este Tratado."

Fácil es advertir que si bien la norma antes transcrita sí constituye un "pactum de contrahendo", por cuanto en ella se conviene en que "Panamá y los Estados Unidos de América acordarán las medidas para asegurar la defensa, seguridad, neutralidad y continuidad del funcionamiento del Canal de Panamá", la Declaración de Contadora, por el contrario, no constituye un "pactum de contrahendo", por cuanto en ella el Gobierno de Panamá declara que "está dispuesto a llegar a un acuerdo con la República de Colombia y la República de Costa Rica", pero estar dispuesto a llegar a un acuerdo constituye, de conformidad con su tenor literal, una simple manifestación de un estado de ánimo favorable a llegar a ese acuerdo, pero no un acuerdo para celebrar acuerdos.

¿Qué sucedería, no está de más preguntar, si la Declaración de Contadora constituyera un "pactum de contrahendo"?

Debe tenerse presente que el "pactum de contrahendo" no obliga a los Estados a tener que concluir forzosa y necesariamente el acuerdo futuro. Los obliga únicamente a negociar de buena fe. De ello resulta que de no ponerse los Estados partes en el "pactum de contrahendo" de acuerdo sobre el acuerdo futuro, este último no surgiría a la vida del Derecho.

De igual criterio participa el Dr. Ricardo J. Alfaro. En efecto, en un editorial escrito por nuestro más ilustre internacionalista para *La Estrella de Panamá*, edición del 20 de agosto de 1967, expresó, al comentar el art. XXXV, numeral 2º, antes transcrito, del proyecto de "Tratado entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América concerniente al Canal de Panamá", lo siguiente:

"De esta estipulación se pretende deducir que la República está obligada a celebrar acuerdos con los Estados Unidos para asegurar la defensa, seguridad y neutralidad del Canal a perpetuidad.

"No creemos que el artículo citado imponga tal obligación a Panamá. El acuerdo de celebrar acuerdos para un fin determinado no puede constituir obligación de ejecutar un acto o hacer una cosa que está sujeta a ser determinada en el acuerdo futuro que se intenta celebrar. Lo que el artículo expresa en realidad es la voluntad que los dos países tienen en el momento de concertar los pactos de negociar acerca de la posibilidad o conveniencia de celebrar un nuevo tratado sobre defensa del Canal de Esclusas después de expirado el Tratado sobre dicho Canal. Así pues, si los dos países convienen en principio en celebrar ese Tratado y al entablar negociaciones sobre las cláusulas del mismo no se

pusieren de acuerdo sobre ellas, no podría haber tratado, y no habiendo tratado no hay obligación.”

De igual criterio participa también nuestra Cancillería al sostener en un comunicado de 25 de abril de 1978, en relación con la Reserva Nunn, que “la obligación de negociar no conlleva el compromiso de firmar un tratado”.

Confirma nuestra manera de pensar la supuesta renuncia condicional que Colombia hizo de los derechos sobre el canal que le fueron otorgados por el Tratado Thompson-Urrutia. Expresa textualmente el punto III de la Declaración de Contadora tantas veces mencionada:

“La República de Colombia declara que una vez concertado por Panamá un nuevo Tratado del Canal con los Estados Unidos de América y perfeccionado el acuerdo a que se hace referencia en la presente Declaración, ella renuncia a todo derecho otorgado por tratado con respecto a materias que son propias de la exclusiva jurisdicción soberana de la República de Panamá.”

Dicho en buen romance, habiendo sido concertado un nuevo tratado del canal, si no se perfecciona el acuerdo por el cual Panamá otorga a Colombia derechos privilegiados de tránsito por ese canal, Colombia no renuncia a los que le fueron otorgados por los Estados Unidos de América, aunque éstos sean materias propias de la exclusiva jurisdicción soberana de Panamá.

Esta supuesta renuncia condicional de derechos sobre el canal y el ferrocarril tampoco obliga a Colombia, ya que no ha sido ratificada como lo exige su Constitución Política. Además, para que la renuncia de tales derechos pueda indefectiblemente obligarla, debe hacerse ante los Estados Unidos de América, quienes fueron los que se los otorgaron, y no ante Panamá, Costa Rica y Venezuela, para quienes el Tratado Thompson-Urrutia es *res inter alios acta*.

Los derechos respecto al Canal Interoceánico y al Ferrocarril de Panamá que, en violación de los Tratados Hay-Pauncefote y Hay-Bunau Varilla, los Estados Unidos de América otorgaron a Colombia en el Tratado Thompson-Urrutia estaban condenados a extinguirse, una vez que Panamá y los Estados Unidos celebraran, como efecto celebraron, un nuevo tratado sobre el Canal de Panamá. Con la Declaración de Contadora, por lo tanto, el Presidente López Michelsen obtuvo la posibilidad de que Colombia continuara disfrutando de tales derechos colonialistas, no sólo durante la vigencia del nuevo tratado, sino aún después del 31 de diciembre de 1999, fecha en que

terminará el Tratado del Canal de Panamá. Igual posibilidad obtuvo el Presidente Oduber para Costa Rica, a partir del año 2000, por razones de “vecindad y amistad”.

Este es el motivo por el cual el Tratado de Neutralidad después de establecer en el art. VI, sección 2a., que mientras “los Estados Unidos de América tengan la responsabilidad por el funcionamiento del Canal, podrán continuar otorgando a la República de Colombia, libre de peajes, el tránsito por el Canal de sus tropas, naves y materiales de guerra”, finaliza en la siguiente forma:

“Posteriormente la República de Panamá podrá otorgar a las Repúblicas de Colombia y Costa Rica el derecho de tránsito libre de peajes.”

De la Declaración de Contadora el Gral. Torrijos sacó, a su vez, provecho para Panamá y para su régimen militar. Para Panamá, porque los Presidentes de Colombia y Costa Rica se unieron inmediatamente al de Venezuela en su apoyo a las justas aspiraciones panameñas en asunto tan importante para nosotros como lo es la cuestión canalera. Y para su régimen militar, porque esos mismos presidentes, Alfonso López Michelsen y Daniel Oduber, en ese entonces cabezas de dos de las muy contadas democracias existentes en Iberoamérica, se convirtieron desde ese momento —y continuaron después siéndolo— en puntos de apoyo de dicho régimen militar, al igual que lo fue y sigue siéndolo Carlos Andrés Pérez.

Apuntalamiento de la Declaración de Contadora.

No había transcurrido un mes desde que el Pueblo panameño aprobó los Tratados Torrijos-Carter cuando la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos pasó la Resolución No. 14, de 16 de noviembre de 1977. En ella los representantes de corregimientos manifestaron su decidido apoyo a la Declaración de Contadora; declararon que una vez “aprobados” los Tratados Torrijos-Carter se debía proceder a la concertación de los acuerdos enunciados en dicha declaración; y solicitaron a la Cancillería suscribir canjes de notas, con Colombia y Costa Rica, en los que se consignara el propósito de celebrar tales acuerdos, apenas los Tratados Torrijos-Carter fueran “aprobados”.⁹

⁹ Ver Acta de la sesión ordinaria de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, de 16 de noviembre de 1977.

Aunque la adopción de la Resolución No. 14 no significa que la Asamblea de Representantes hubiese aprobado la Declaración de Contadora como paso previo a la ratificación de la misma, ya que ello solamente pudo hacerse a través de una ley, es sorprendente —y hasta inconcebible— que el interés de esa corporación por la celebración de los acuerdos a que se refiere la Declaración de Contadora hubiese sido mayor al demostrado por los parlamentos de Colombia y Costa Rica, países beneficiarios de esos acuerdos.

Catorce días después se inició un proceso de apuntalamiento de la Declaración de Contadora, a fin de que ésta llegara a adquirir, aunque fuera en su redacción, el carácter de "*pactum de contrahendo*". Con ese propósito, los Cancilleres de Colombia y Panamá, Indalecio Liévano Aguirre y Nicolás González Revilla, respectivamente, en canje de notas de 30 de noviembre de 1977 establecieron:

1. Que el Gobierno panameño entendía que la renuncia condicional que Colombia hizo de los derechos sobre el canal que le fueron otorgados por el Tratado Thompson-Urrutia solamente tendría efecto, "previo el canje de los Instrumentos de Ratificación de los Tratados del Canal de Panamá y de los Acuerdos a que hace referencia" la Declaración de Contadora, "a partir del mediodía, hora de Panamá, del 31 de diciembre de 1999."

2. Que el Gobierno panameño también entendía que, de conformidad con el art. VI, sección 2a., del Tratado de Neutralidad, Colombia continuaría ejerciendo, "con las bases actuales y hasta el 31 de diciembre de 1999, sus derechos de tránsito por la vía interoceánica existente."

3. Que a partir del 31 de diciembre de 1999, "los citados derechos de tránsito a través del Canal seguirán rigiéndose por el Acuerdo que deberá celebrarse, de conformidad con" la Declaración de Contadora.¹⁰

El 16 de junio de 1978 los instrumentos de ratificaciones de los Tratados Torrijos-Carter fueron canjeados en la Ciudad de Panamá. Veintiocho días después, es decir, el 4 de julio de 1978, ni cortos ni perezosos los Cancilleres de Colombia, Costa Rica y Venezuela, Indalecio Liévano Aguirre, Rafael Ángel Calderón Fournier y Simón Alberto Consalvi, respectivamente, firmaron en nuestro país con su colega panameño, Nicolás González Revilla, una Declaración Conjunta en la que se afirmó que tan pronto entrara en vigor el Tratado de Neutralidad, Colombia, Costa Rica y Panamá designarían "sus respectivas Comisiones para la negociación de un acuerdo dirigido, por una

¹⁰ Archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá, Rep. de Panamá.

parte, a otorgar a Costa Rica y a Colombia los beneficios que se enumeran" en la Declaración de Contadora; "y por la otra, a que una vez concertado y perfeccionado tal acuerdo, en reciprocidad (¡qué sarcasmo!), tenga lugar a partir del mediodía, hora de Panamá, del 31 de diciembre de 1999, la renuncia de Colombia de todo derecho otorgado por los Estados Unidos con respecto a materias que son propias de la exclusiva jurisdicción soberana de la República de Panamá, en relación con la vía interoceánica."¹¹

Tratado de Montería.

En agosto de 1979 el Presidente de Panamá, Dr. Arístides Royo, viajó a Montería, Colombia, donde se reunió con el Presidente de aquel país Julio César Turbay Ayala. En esa reunión los Cancilleres de ambos Estados firmaron sorpresivamente, el día 22, un tratado por el que Panamá hacía suyas, a partir del 31 de diciembre de 1999, buena parte de las obligaciones colonias que los Estados Unidos de América habían contraído con Colombia en el Tratado Thompson-Urrutia. Este hecho ni siquiera se disimuló en el Tratado de Montería, ya que en uno de sus considerandos se expresa textualmente "que la República de Colombia, en virtud del Tratado suscrito con los Estados Unidos de América en el año de 1914, ha venido ejerciendo tradicionalmente derechos de tránsito a través del Canal". En esta forma la República de Panamá prohijaba un tratado que, como ya se dejó expresado, Panamá no firmó, oficialmente ignoraba y que motivó su justa protesta. De acuerdo con el Tratado de Montería:

1. "A partir del mediodía, hora de Panamá, del 31 de diciembre de 1999, la República de Panamá otorgará a la República de Colombia los siguientes beneficios:"

a) "El tránsito por el Canal de Panamá de los productos naturales e industriales de Colombia, así como de sus correos, libre de todo gravamen o derecho, salvo aquellos que en términos de igualdad se apliquen o pudieran aplicarse a los productos y correos de la República de Panamá". Esta disposición es sustancialmente igual al art. II, ord. 2o. primera oración, del Tratado Thompson-Urrutia.

b) "Los nacionales colombianos que transiten por la ruta interoceánica panameña, lo harán libres de la imposición de peajes, impuestos o contribuciones que no sean aplicables a los nacionales panameños, siempre que

¹¹ Archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá, Rep. de Panamá.

presenten prueba fehaciente de su nacionalidad." Esta disposición es sustancialmente igual al art. II, ord. 3o, del Tratado Thompson-Urrutia.

c) "El Gobierno de la República de Colombia podrá en todo tiempo transportar por el Canal de Panamá sus tropas, sus naves y materiales de guerra, sin pagar peaje alguno." Esta disposición es sustancialmente igual al art. II, ord. 1o, del Tratado Thompson-Urrutia. No obstante, el Tratado Thompson-Urrutia era mucho más preciso, pues, hablaba textualmente de "buques de guerra".

2. "La República de Panamá permitirá a partir de la fecha de entrada en vigor del Presente Tratado, siempre que esté interrumpido el tráfico por el Canal o cuando por cualquier otra causa sea necesario, el uso del ferrocarril entre las ciudades de Panamá y Colón, para el transporte por dicha vía o por cualquier otro ferrocarril que lo sustituya, de los agentes y empleados del Gobierno de Colombia, así como de los correos y los productos colombianos, pagando los fletes y tarifas establecidos en las disposiciones internas en ese país." Salvo la no inclusión de las tropas y materiales de guerra de Colombia, esta disposición es sustancialmente igual al art. II, ord. 4o, del Tratado Thompson-Urrutia.

Como el Tratado de Montería no tiene fecha de terminación es obvio que, de ser ratificado, habrá de regir a perpetuidad, lo que significa que el régimen militar que se estableció en Panamá el 11 de octubre de 1968 ha suscrito, en menos de dos años, tres tratados a perpetuidad: el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá, el 7 de septiembre de 1977; el Acuerdo con los Estados Unidos de América relativo al uso de parcelas de terreno situadas en la República de Panamá para el mantenimiento de un cementerio permanente, el 11 de enero de 1979, y el Tratado de Montería, el 22 de agosto de 1979. Estos tres tratados, más que una contradicción, constituyen la negación de la política que Panamá había siempre mantenido con respecto a la perpetuidad contenida en el Tratado Hay-Bunau Varilla.

El Tratado de Montería viola el art. VI, sección 2a., del Tratado de Neutralidad. Éste faculta a Panamá a otorgar a Colombia y Costa Rica derecho de tránsito por el canal "libre de peajes", "de sus tropas, naves y materiales de guerra". El Tratado de Montería, como se ha visto, se refiere también al tránsito por el Canal de "los productos nacionales e industriales de Colombia", de sus correos y de sus nacionales en términos de igualdad con los productos, correos y nacionales de Panamá. Los Estados Unidos de

América ya sabrán sacar provecho de esta situación que ellos mismos han provocado.

El Tratado de Montería desvirtúa los principios en que se debió fundamentar un auténtico régimen de neutralización para el Canal de Panamá. En efecto, para que una vía de agua navegable sea real y efectivamente neutral permanente, el Estado en cuyo territorio se encuentra debe abstenerse de contraer compromisos que puedan en definitiva poner en peligro ese *status*. El régimen que se establezca para la navegación debe aplicarse, por lo tanto, a los buques de todos los Estados, al igual que a sus tripulantes, pasajeros y cargas, en condiciones de entera igualdad. Esto es, sin discriminar entre unos y otros por razón de derechos de tránsito, tarifa, trato ni de ninguna naturaleza. De lo contrario la vía de agua navegable de que se trate —y lo mismo se puede decir del Estado donde se encuentra— podría ser objeto de represalias en caso de lucha armada entre terceros Estados.

Para que el Tratado de Montería pueda surgir a la vida del derecho dotado de validez y eficacia tendrá que ser aprobado por el Pueblo panameño en un referéndum, cosa que estamos seguros no sucederá. Afirmamos lo anterior, porque dicho tratado versa sobre el Canal de Panamá (de esclusas). Ahora bien, de conformidad con el art. 274 de la Constitución de 1972: "Los tratados que celebre el Órgano Ejecutivo sobre el Canal de esclusas, su zona adyacente y la protección de dicho Canal, lo mismo que para la construcción de un nuevo Canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas, se someterán a plebiscito nacional."

Con todo eso, el Órgano Ejecutivo lo sometió a la consideración de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Ésta, sin embargo, suspendió su consideración por no tener el tratado fecha de terminación.¹²

Consideraciones finales.

El 2 de febrero de 1980 los Presidentes de Panamá y Costa Rica, Arístides Royo y Rodrigo Carazo Odio, firmaron en San José el Tratado de Libre Tránsito por el Canal Interoceánico. En ese documento Panamá otorga a Costa Rica los mismos beneficios que antes había concedido a Colombia en el Tratado de Montería, pero por una duración de veinticinco años.

Estamos seguros que el respaldo que los Pueblos de Colombia y Costa Rica brindaron a Panamá en sus justas aspiraciones canaletteras fue sincero. No

¹² Ver Acta de la sesión ordinaria de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, de 7 de noviembre de 1979.

malogremos con actitudes cicateras todo cuanto de grande, digno y noble tiene ese respaldo. La Declaración de Contadora, penoso es tener que reconocerlo, obra de los mandatarios que la suscribieron, contiene el precio que Alfonso López Michelsen y Daniel Oduber estaban dispuestos a cobrar a Panamá por el apoyo de sus respectivos Gobiernos, no de sus Pueblos. Y ese precio pronto lo cobró en el Tratado de Montería Julio César Turbay Ayala, sucesor del primero. Poco más de cinco meses después hizo otro tanto en el Tratado de Libre Tránsito por el Canal Interoceánico Rodrigo Carazo Odio, sucesor del segundo, pero en forma mucho más moderada. Estos tratados, sobre todo el primero, en vez de unir cada día más a Pueblos vecinos y amigos, habrá indefectiblemente que separarlos. Las servidumbres de tránsito que ellos impondrán a Panamá, de ser ratificados, serán causas —permanentes en el primer tratado— de conflictos o producirán, al menos, un sentimiento de resentimiento y disgusto en todo panameño que aspira a tener una patria libre de ataduras.

Lo más relevante no son los perjuicios económicos que esas servidumbres ocasionarán a Panamá ni tampoco los beneficios, igualmente económicos, que recibirán Colombia y Costa Rica; esta última con carácter temporal. Lo que más importa es que el Pueblo panameño ha luchado desde su independencia para liberar su territorio de los gravámenes que le impuso una nación de distinta raza, de distinta lengua y de distinta religión, y ahora resulta que son sus mismos vecinos y amigos, hermanos de raza, lengua y religión, quienes pretenden que nos impongan un nuevo tipo de gravámenes, bajo el subterfugio de ser convenidos por la República de Panamá "como libre expresión de su voluntad soberana". ¡Qué ironía!

LAS ALTAS CULTURAS PRECOLOMBINAS DE MESOAMÉRICA

Dr. ROBERTO LARA VELADO
San Salvador, El Salvador

A) *Preámbulo.*

AMÉRICA PRECOLOMBINA, en cuanto al desarrollo de sus altas culturas, ofrece dos centros culturales bien diferentes, uno más al Norte y otro más al Sur, sin que ninguno de ellos se sitúe hacia los extremos septentrional y meridional del continente. El que podríamos llamar zona culta del Norte o foco septentrional, cuyo nombre de uso general es Mesoamérica, que abarca: la meseta del Anáhuac; la región situada al Sur de la misma, incluyendo Yucatán y el istmo de Tehuantepec; y la mitad de Centroamérica, toda Guatemala, toda Honduras, El Salvador especialmente la parte citralempina del mismo y más de media Nicaragua. El que llamaríamos zona culta del Sur o foco meridional, más generalmente conocido como Región Andina, cuyo centro es el Perú, pero que se extiende por parte de Colombia, todo Ecuador y Bolivia y parte de Chile. Aunque es indudable que ambas zonas tuvieron relaciones culturales entre sí, como lo comprueban gran número de rasgos comunes, su evolución histórica, tal como la conocemos actualmente, ha transcurrido con relativa independencia, una zona de la otra.

El presente trabajo, como aparece en el título, se limita a la zona septentrional, es decir a Mesoamérica. En ella comenzaremos por hacer un breve recuento de los grupos indígenas que han intervenido en el proceso histórico mesoamericano precolombino, desde un punto de vista racial; para luego dedicarnos a nuestra clasificación de las altas culturas creadas por esos mismos grupos.

Respecto de las altas culturas, queremos recordar al lector, tal como lo dijimos en nuestro anterior trabajo titulado "Introducción al Panorama de